

A CRISE DO EQUILÍBRIO TARIFÁRIO NAS CONCESSÕES DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO TERRESTRE DE PASSAGEIROS

THE CRISIS OF THE TARIFF BALANCE IN THE CONCESSIONS OF THE TERRESTRIAL PASSENGER TRANSPORT SERVICE

HORÁCIO MONTESCHIO¹
PAULO HENRIQUE VIEIRA DA COSTA²

Resumo

O sistema atual de concessões e permissões no serviço público de transporte de passageiros não tem conseguido equacionar seus constantes problemas econômicos e o equilíbrio econômico-financeiro das tarifas. As várias interferências externas, tais como: concorrência clandestina, excesso de intervenção e regulamentação no curso do contrato de concessão, trazem constantes desequilíbrios de ordem econômico- financeira, tornando cada vez mais complexo o cálculo tarifário.

Palavras chave: Concessão; transporte coletivo; tarifa; equilíbrio econômico-financeiro

Abstract

The current system of concessions and permissions in the public passenger transport service has not been able to deal with its constant economic problems and the economic and financial balance of the tariffs. The various external interferences, such as: clandestine competition, excessive intervention and regulation in the course of the concession contract, brings constant economic and financial imbalances, making the tariff calculation increasingly complex.

Keywords: Concession; Collective transportation; Tariff; Economic-financial balance

¹ Professor de Direito Administrativo nas Faculdades OPET; Mestre em Direito pelo UNICESUMAR e Doutorando em Direito pela FADISP; E-mail: h.monteschio@uol.com.br

² Professor de Direito Administrativo nas Faculdades OPET; Especialista em Gestão de Assuntos Públicos pela PUC/PR; E-mail phvcosta@gmail.com:

1 INTRODUÇÃO

Desde o advento da Constituição Federal de 88 e da Lei de Concessões o serviço público de transporte passou por uma mudança de referencial teórico e jurídico. Essa nova disciplina ainda não se materializou totalmente no exercício desses serviços no Brasil, o que vem resultante em uma relevante crise no seu sistema tarifário. Examinando aspectos legais e doutrinários e sobretudo fáticos, procura-se, neste artigo, esclarecer esses pontos críticos.

2 A DISCIPLINA LEGAL DO TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS

Conforme o que prescreve a Constituição Federal, é de competência da União estabelecer as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX), bem como legislar acerca do trânsito e transporte (art. 22, XI) e a prestação dos serviços interestaduais e internacionais (art. 21, XII, “e”, todos da CF).

No inciso V do artigo 30 da Constituição atribui aos municípios competência para organizar e prestar – diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão – os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, ao qual a CF atribui caráter essencial.

Por sua vez, os Estados têm competência sobre a matéria nos termos do art. 25, §1º da CF, ou seja, são residualmente competentes para os serviços que não sejam da competência dos municípios e da União – o que na prática significa dizer que são os transportes denominados intermunicipais. Ou seja, a legislação sobre transporte terrestre pode ser federal, estadual ou municipal, conforme se refira respectivamente a deslocamentos internacionais, interestaduais, intermunicipais ou urbano.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 10.233/2001, o Sistema Nacional de Viação – SNV, é composto pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos diversos meios de transporte de pessoas e bens sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na

esfera federal, é de competência da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres a regulação do transporte interestadual e internacional de passageiros³.

A Lei nº 10.233/2001 prevê ser diretriz geral do gerenciamento e da operação do transporte terrestre a descentralização das ações promovendo a sua transferência, sempre que possível, a outras entidades públicas, mediante convênio, ou a empresas públicas ou privadas, por meio de outorgas de autorização, concessão, ou permissão (art. 12, I da Lei 10.233/2001). Em conclusão, o princípio geral é o de que a União delegue, sempre que possível, a prestação dos serviços de transporte por ela reconhecidos.

O mesmo Diploma Legal dispõe que os serviços de transporte interestadual e internacional podem ser prestados mediante os seguintes instrumentos: i. *concessões*, quando se tratar de exploração de infraestrutura de transporte público, precedida ou não de obra pública, e de prestação de serviços de transporte associados à exploração da infraestrutura (art. 13); ii. *permissões*, quando se tratar de prestação regular de serviços de transporte terrestre coletivo de passageiros desvinculado da exploração de infraestrutura (art. 14, IV, “a”); e iii. *autorizações*, quando o serviço se tratar de uma prestação não regular⁴ de transporte coletivo de passageiros ou de exploração de infraestrutura de uso privativo⁵.

3 UMA INVESTIGAÇÃO ACERCA DOS INSTRUMENTOS A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

3.1 Características da Concessão

³ No Estado do Paraná a equivalente à ANTT é a AGEPAR - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná. Criada pela Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002 e regulamentada em 21 de novembro de 2012, o objetivo é exercer a regulação das rodovias concedidas; das ferrovias concedidas; terminais de transportes rodoviários, ferroviários, aeroviários, marítimos e fluviais; do transporte rodoviário coletivo intermunicipal de passageiros; da exploração da faixa de domínio da malha viária; inspeção de segurança veicular e de outros serviços de infraestrutura de transportes delegados.

⁴ Atualmente, alguns entes estatais vêm concedendo permissões ou autorizações para a prestação de transporte alternativo complementar de passageiros (*vans* ou *peruas*). É uma modalidade “complementar” ao sistema de transporte coletivo essencial. Por isso há um cuidado na elaboração de regras claras a esse respeito – sobretudo para não violar eventuais direitos de exclusividade que, sempre de forma excepcional, tenham sido assegurados nos contratos de concessão que já estejam em vigor. In SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. **Regulação jurídica do transporte rodoviário de passageiros**, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2003, p. 101.

⁵ É o Decreto nº 2.521, de 20.03.98, que regulamenta a exploração mediante permissão e autorização de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

A **Concessão** é uma espécie do gênero *delegação* que consiste na execução de um serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Poder Executivo – que mantém a titularidade do serviço. O contrato de concessão é ajuste administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*⁶ e é regulada pela Lei 8.987/1995, Tem sua gênese do no art. 175 da CF que define que os serviços públicos devem ser prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob o regime de concessão e permissão, sempre por meio de licitação. Trata-se, enfim, de um pacto firmado com um particular para que este execute um serviço público, por sua conta e risco, e aufera remuneração predominantemente por meio de tarifa cobrada dos usuários.

O *contrato de concessão* tem como características os seguintes aspectos que estão relacionados no artigo 23 da Lei de Concessões: é documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto da concessão, delimita a área, forma e tempo de exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço. As cláusulas principais a serem insertas no pacto – além de outras que são peculiares ao objeto da concessão – são as que indiquem e delimitem o *objeto, modo e forma* da prestação do serviço; que assegurem o serviço adequado; que disponham sobre a *fiscalização, reversão e encampação*, fixando os *critérios* de indenização; que estabeleçam o *início, termo ou condições de prorrogação do contrato*; que delimitem as áreas de prestação do serviço, os poderes e regalias para sua execução; que estabeleçam o *valor do investimento* e o modo de integralização do capital; que forneçam os critérios para a determinação do custo do serviço e a fixação e revisão das tarifas, na base de uma justa e razoável retribuição do capital; que determinem a formação de reservas para eventuais *depreciações* e fundo de renovação; que assegurem a expansão dos serviços mediante ajuste da tarifa; que prevejam a fiscalização da contabilidade e dos métodos e práticas da execução do serviço; que estabeleçam as responsabilidades do concessionário por eventual inexecução, multas e penalizações; os casos de cassação da concessão e rescisão do contrato; que fixem o critério de indenização em caso de encampação; que disponham sobre os direitos e deveres dos usuários; que indique o foro em caso de discussão; que esclareçam o modo e forma de aplicação das penalidades contratuais e administrativas e a autoridade competente para impô-las⁷.

⁶ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros, 34ª Ed., p.390.

⁷ Idem, p. 397-398.

Enfim, é um contrato bastante complexo e completo. O transporte coletivo estaria enquadrado na condição de “concessão comum⁸”.

3.2 Características da Permissão

A **permissão**. Permissões de serviço público são regulamentadas por uma aplicação subsidiária da mesma lei de concessões, Lei nº 8.987/95. Ela aponta como principal característica de seu regime jurídico a *precariedade* (conforme artigo 2º, IV da Lei nº 8.987/95). A relação com o Poder Público, tal como se dá na concessão, é de substituição frente a terceiros, isto é, ela passa a prestar o serviço em nome próprio, cuja remuneração também advém diretamente do usuário.

É interessante notar que, a despeito da referida precariedade, qualquer alteração unilateral do contrato que cause impacto na equação econômico-financeira deve necessariamente prever uma forma de reparação. Tendo sido levada à condição de contrato (artigo 175, parágrafo único, inciso I da CF), a permissão também é atingida pelo princípio do equilíbrio econômico-financeiro (artigo 37, inciso XXI da CF).

O instituto da permissão no direito brasileiro, após a CF/88 e a Lei de Concessões, ficou um tanto confusa e se assemelhou muito à concessão. O desacerto se deu na questão da precariedade. No regime anterior, em sua origem, a permissão já gozava de caráter precário e a sua formalização ocorria através de um ato unilateral do Poder Público, características essas que eram plenamente compatíveis. Ademais a administração gozava de liberdade para permitir e retomar unilateralmente essa espécie de delegação. A confusão ocorreu quando a CF e a Lei falaram na existência de um contrato. Vejamos a lição de Fernanda Marinela:

A celebração de um contrato administrativo exige prazo determinado de duração (art. 57, § 3º, da Lei n. 8.666/93), o que também conflita com a natureza do instituto da permissão, que ocorria sem prazo. Diante desse cenário, a doutrina vem questionando uma maneira para compatibilizar essas previsões legais, tendo em vista que a precariedade permite que a administração retome o serviço a qualquer tempo, sem gerar direito à indenização, enquanto a formalização por contrato dá ao contratado mais segurança (...)⁹.

⁸ O nome concessão “comum” passou a ser utilizado após a edição da Lei n. 11.079/2004, que já sofreu várias alterações (sendo a última pela Lei n. 13.097/2015), que instituiu as parcerias público-privadas, as quais são espécies de concessão; para diferenciá-las das que já existiam no ordenamento jurídico, a própria lei utilizou as terminologias: “comum”, para as antigas concessões e “especial”, para as recém-criadas. In MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, Saraiva, 9ª ed. 2015, p. 566.

⁹ (MARINELA, op. cit. p. 592).

De qualquer forma – e apesar desse caráter confuso acerca da precariedade – tanto a concessão quanto a permissão têm sua *política tarifária* regulada pela Administração pública, ou seja, pelo Poder Concedente. É o que veremos mais adiante.

3.3 Características da Autorização

A **autorização**. No caso das autorizações para prestação de serviços públicos e para exploração de bens públicos, diferentemente das concessões e das permissões, não há qualquer diretriz constitucional, ou lei, com *status* de norma geral, que discipline esse regime jurídico. Diante desse cenário de lacuna legislativa, os traços do regime jurídico da autorização serão definidos em cada lei setorial, por meio de regulamento, ou até, nos próprios contratos. A autorização é instituto aplicado para exploração de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, no regime de *fretamento eventual* ou *turístico*, nos termos do Decreto n 2521/98, mas não para as linhas regulares.

Na lição de Fernanda Marinela “*o instituto da autorização de serviços públicos é efetivado na realização de um interesse particular, não podendo, de forma alguma, prejudicar o interesse coletivo. Formaliza-se por ato unilateral do Poder Público, discricionário e a título precário*¹⁰”.

Por ser a *autorização* ato unilateral e precário dá a Administração o total domínio da relação jurídica, podendo manter e revogar a autorização quando for conveniente para o interesse público, sem necessidade de indenizar qualquer prejuízo. A formalização ocorre por Decreto ou Portaria e a licitação não é obrigatória, uma vez que há a possibilidade legal de sua inexigibilidade (arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93). “*A esse instituto aplica-se a Lei n. 8.987/95, no que for compatível, podendo, inclusive, se remunerada por meio de tarifa*¹¹”.

4 DA REMUNERAÇÃO E POLÍTICA TARIFÁRIA

¹⁰ MARINELA, op. cit. p. 594.

¹¹ *Idem*.

A remuneração do serviço de concessão comum ocorre, comumente, por meio de *tarifa* cobrada do usuário do serviço. Entretanto, essas tarifas podem ser diversificadas em função das características técnicas e dos custos específicos advindos do atendimento aos usuários. A *política tarifária* é definida no procedimento licitatório, seguindo as normas editalícias, na proposta vencedora e no contrato. A tarifa deve refletir custos para a prestação do serviço, acrescidos aos lucros que correspondem a grande objetivo da concessionária buscando, sobretudo, a amortização dos investimentos e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, expressando a mesma equação do início da proposta. Essa política, a rigor, está materializada no Capítulo IV da Lei de Concessões, Lei 8.987/95:

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

Art. 10. Sempre que forem atendidas as condições do contrato, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Art. 12. (VETADO)

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Evidente que – levando em conta a dinâmica de qualquer atividade econômica – o preço da tarifa deve ser passível de adequação. Nesse aspecto, o a relação jurídica (o contrato) pode sofrer alterações para se garantir o equilíbrio por meio do *reajuste* tarifário que se dá para quando os preços dos insumos e demais custos da concessão/permissão (salários, inflação, variações, etc.). É uma situação previsível e com previsão contratual. Também se admite a *revisão* tarifária

que se aplica quando se faz uma mudança na composição do valor original do contrato ou até mesmo na estrutura da fórmula da tarifa. Isso ocorre quando advém fatos imprevisíveis, uma situação nova¹². Na *autorização* a política tarifária é mais simples e há mais liberdade para o autorizado praticar seu preço, muito embora – como, por exemplo, nos casos do serviço de táxi em alguns municípios – o Poder Público possa prescrever alguma forma de limitação ou tabelamento do preço. Na hipótese do transporte coletivo de fretamento e eventual, o preço cobrado pelo serviço é de livre negociação com o usuário.

4.1 Do princípio da modicidade tarifária

A manutenção de um preço módico nas tarifas é obrigação estabelecida em lei tanto para o concessionário quanto para o Poder Concedente. Ambos têm de observá-la. O artigo 6º da Lei 8.987/95:

Art. 6. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1o Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O regime do contrato de concessão de serviço público é fundado numa política tarifária vinculada à manutenção do serviço adequado. A tarifa, enquanto elemento de uma política estatal é, por natureza, um conceito de preço módico e ao mesmo tempo função de serviço adequado, receita de equilíbrio e eficiência. Seria uma espécie de “antídoto” para o lucro arbitrário. Ou seja, a receita equilibrada e módica deve proporcionar a cobertura dos custos atuais e específicos do serviço, mais uma margem de ganho suficiente a remunerar ou premiar razoavelmente o capital investido. A modicidade deve corresponder a custos pertinentes, com riscos calculados e fiscalizados pelo poder concedente. Isso serviria para impedir o ajuste automático de tarifas para

¹² Nas palavras da Professora Fernanda Marinela: “Ademais, inexistente qualquer impedimento para que o poder concedente subsidie parcialmente a concessionária, já que também podem ser previstas, na licitação, fontes alternativas de receita, complementares e acessórias ou projetos associados, com ou sem exclusividade, para a busca da modicidade das tarifas consideradas como meio para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.” In MARINELA, op. cit. p. 578.

acudir a qualquer aumento de custo incorrido, sob pena de se estimular a ineficiência do prestador.

4.2 Do equilíbrio da equação econômico-financeira do contrato

A manutenção equilibrada da equação econômico-financeira do contrato administrativo é entendida, segundo Marcel Waline, como

[...] a relação que foi estabelecida pelas próprias partes contratantes no momento da conclusão do contrato, entre um conjunto de direitos do contratado e um conjunto de encargos deste, que pareceram equivalentes, donde o nome de equação; desde então esta equivalência não mais pode ser alterada¹³.

Um marco doutrinário no que respeita à manutenção do equilíbrio financeiro dos contratos com a administração, foi o voto de Léon Blum, no julgado de 11 de Março de 1910 no caso da *Compagnie Générale Française des Tramways*. Disse o magistrado: “*em todo contrato de concessão está implicada, como em uma operação aritmética, a equivalência honesta entre aquilo que é atribuído ao concessionário e aquilo que dele é exigido*”¹⁴.

Segundo Bittencourt, essa noção de *equivalência honesta* que deve imperar na concessão de serviço público decorre do próprio princípio da boa-fé¹⁵. Mesmo o Estado podendo dispor sobre as condições de prestação do serviço e modificá-las sempre que o interesse público o reclamar, deverá preservar o equilíbrio avençado por ocasião da concessão, sem agravar a situação do concessionário. Como observa Caio Tácito: “*Há, entre os direitos e obrigações das partes, um sistema de vasos comunicantes em uma relação necessário de causalidade...*”¹⁶.

Conforme dito no item anterior, há dois instrumentos de recomposição do equilíbrio financeiro do contrato: o *reajuste* e a *revisão*. O administrativista Luiz Alberto Blanchet expressa e conceitua de modo claro ambas as figuras:

¹³ WALINE, Marcel. **Droit Administratif**. 7. Ed. Paris: Sirey, 1957. p. 618.

¹⁴ In BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Controle das Concessões de Serviço Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 139-140.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ TÁCITO, Caio. **O Equilíbrio Financeiro na Concessão de serviço público nos Direitos Brasileiro e Estrangeiro**. In BITTENCOURT, op. cit. p. 141.

Reajuste e revisão são duas figuras bastante distintas. O reajuste é periódico e baseia-se na variação do custo de insumos previsíveis, os quais são representados por índices que compõem a fórmula de reajuste, podendo, cada qual, ser multiplicado por um coeficiente específico, proporcionalmente à relevância do custo por ele representado, desde que a soma dos coeficientes de uma mesma fórmula seja sempre igual a 100 (cem). A **revisão** funda-se na imprevisibilidade, razão pela qual é incompatível com adoção de fórmulas, periodicidades, índices e coeficientes pré-estabelecidos. A revisão é obrigatória sempre que a equação econômico-financeira do contrato de concessão é abalada por fator superveniente, imprevisível, de efeitos inevitáveis e independentes da vontade do concessionário. Esses fatores podem afetar aspectos do preço já contemplados pelo índices constantes na fórmula de reajuste (quando a variação é consideravelmente incompatível com o índice originariamente adotado), podem atingir coeficientes previstos na fórmula (quando o fator superveniente subverte a proporção entre o diversos coeficientes, existente à época da celebração do contrato), como também pode referir-se à fator não inserido na fórmula (como seria, por exemplo, a hipótese da criação de um novo tributo a ser pago pelo concessionário, ou o simples aumento da alíquota, que repercute sensível e mensuravelmente sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato)¹⁷. – *grifo dado*.

Como assinala, por fim, Bittencourt:

Salienta-se que, essa garantia econômica do particular na concessão de serviço não configura uma integral proteção contra qualquer fracasso em sua atividade. Tendo em vista que o delegatário exerce uma atividade, mas por sua própria conta, é sintomático que, como qualquer negócio, se submeta a determinado risco¹⁸.

5 DOS FATORES IMPREVISÍVEIS E CRÍTICOS E SEUS REFLEXOS NA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO

O serviço público delegado de transporte coletivo de passageiros vem padecendo de fatores e iniciativas que provocam reflexos e desequilíbrios constantes nas tarifas. São eles: *i.* iniciativas legislativas criadoras de isenções; *ii.* transportes alternativos autorizados; *iii.* transportes alternativos não autorizados; *iv.* a interferência política no valor da tarifa.

5.1 As iniciativas legislativas criadoras de isenções

Um dos fatores de constante pressão no preço das tarifas é o ímpeto de legislar criando isenções e gratuidades para certos tipos de usuários (idosos, estudantes, deficientes, desempregados, doentes, etc.). Qualquer isenção gerará desequilíbrio remuneratório. O espírito

¹⁷ BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e Permissão de Serviço Público**. Ed. Juruá, 1997, p. 114.

¹⁸ BITTENCOURT, op. cit. p. 141.

mais emotivo do que racional do brasileiro, não consegue perceber que há uma *equação* matemática inexorável ao proporcionar esse benefício. Cada nova camada de isenções – concedida sem a respectiva indicação da fonte de seu custeio¹⁹ – aumentará o valor da tarifa para aquele usuário que não pertence ao grupo isento. O maior exemplo é a isenção para o idoso. A CF assegurou aos maiores de 65 anos a gratuidade nos transportes coletivos urbanos e metropolitanos (art. 230, § 2º) e a Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), no art. 39, *caput*, reproduziu a garantia. Sendo o comando constitucional de eficácia plena sua aplicação e imediata e a lei do idoso apenas o confirmou²⁰. Apesar de esse tipo de iniciativa ser própria do Poder Executivo²¹, são muito comuns as absurdas propostas de isenções feitas por Deputados pouco instruídos no assunto. Essas iniciativas se constituem em pressão permanente e latente no sistema tarifário.

5.2 Transportes alternativos autorizados

Diferentemente de outras modalidades de concessões (saneamento, energia elétrica, pedágio, telefonia) em que a concorrência com serviços particulares análogos e alternativos é menor, o transporte coletivo tem uma pressão constante de serviços particulares bastante parecidos. A autorização dada para a operação de *vans*, fretamentos eventuais e linhas intermunicipais de transporte de doentes vêm exercendo cada vez mais pressão na equação econômica do contrato, fazendo constante pressão na tarifa dada a diminuição cada vez maior do fluxo de passageiros²². Essa modalidade, conforme a própria norma Decreto nº 2.521, de 20.03.98 a denomina é “complementar” ao sistema de transporte coletivo essencial, por isso há a

¹⁹ Trata-se de uma imposição constitucional explícita (CF, art. 37, XXI) vinculada a outros dispositivos constitucionais: supremacia do interesse público, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade. Há também outros dispositivos infraconstitucionais: Lei 8.666/93, artigos 40, XI, XIV, "c"; art. 58, I e §§ 1º e 2º; art. 65, II, "d", §5º. Também a própria Lei 8.987/97 em seu art. 9º, §§ 3º e 4º.

²⁰ Dentro do mesmo aspecto social, a Lei n. 8.999, de 29.6.1994, concedeu passe livre às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes, no sistema de transporte coletivo interestadual. Isso com fundamento no princípio da solidariedade, previsto no art. 3º da CF.

²¹ Pois o contido no art. 61, §1º, alínea "b" da Constituição Federal define que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as leis que versam sobre "organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios".

²² O IPEA, no ano de 2004, fez um importante estudo sobre esse fenômeno. V. IPEA. **Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudo de caso**. Ministério das Cidades, Brasília, 2004, p. 15.

importância de haver regras claras a seu respeito a fim de não ferir direitos já assegurados ao transporte regular.

5.3 Transportes alternativos não autorizados

Aqueles serviços de transportes alternativos citados no item anterior muitas vezes operam sem qualquer autorização. Muito embora essas atividades exercidas clandestinamente sejam passíveis de autuação, multa e até mesmo a apreensão dos veículos, considerável é o número de aventureiros que se arriscam nessa atividade ao arrepio da Lei. A falta de fiscalização suficiente e um poder administrativo de polícia precário por parte dos poderes concedentes, acabam por criar um ambiente favorável a esse tipo de iniciativa.

Uma outra ocorrência inevitável e que não pode ser taxada de “clandestina”, é o surgimento de aplicativos eletrônicos fruto de novas tecnologias que até há pouco tempo não eram cogitadas. Sistemas alternativos privados como o UBER e o *BlaBlaCar*²³ vem sendo questionados pelos setores como o de taxi e até mesmo pelos de fretamentos autorizados de *vans* e ônibus – especialmente o *BlaBlaCar* que compartilha caronas em viagens intermunicipais e interestaduais. Esses serviços, sem dúvida alguma, geram um considerável reflexo no faturamento das empresas que operam linhas regulares de transporte. Há, sem dúvida, uma crítica lacuna jurídico-regulatória no Brasil nesse sentido.

5.4 A interferência política no valor da tarifa

Há uma questão muito antiga e crônica nos serviços públicos: o embate entre os aspectos puramente técnicos e os aspectos e interesses políticos. Os primeiros são representados pelos tecnocratas e os segundos pelos gestores eleitos. Isso parece ocorrer em todos os países, mesmo nos mais avançados.

²³ BlaBlaCar é a plataforma de caronas líder na Europa: conectamos pessoas que precisam viajar com condutores que possuem lugares disponíveis em seus carros. Com mais de 20 milhões de membros em todo o mundo e mais de 2 milhões de pessoas compartilham caronas com a BlaBlaCar todos os meses através de um *website* e um aplicativo móvel. Compartilha viagens de longa distância e promete certa economia de dinheiro com viagens. In <https://www.blablacar.com.br/faq/pergunta/o-que-e-a-blablacar>, consultado em 22/03/2017.

No Brasil, alguns governos, imbuídos de iniciativas popularescas e demagógicas tentam impor às empresas que prestam serviços públicos, unilateral e coercitivamente, a redução de tarifas sob a alegação apenas retórica de que ela seria elevada. Nesse sentido, não concedem reajustes nem revisões – o que impõe a judicialização do tema. Por sua vez, as tentativas de redução unilateral da tarifa com fundamentos meramente retóricos e sem a devida justificativa técnico-econômica, têm sido corrigidas e anuladas pelo Poder Judiciário²⁴.

CONCLUSÃO

Desde o advento da Constituição Federal de 88 e sobretudo da Lei de Concessões o serviço público brasileiro de transporte coletivo passou a ser revestido de uma estrita formalidade. Tanto as modalidades de *concessão* e de *permissão* são estruturas rígidas que talvez não se adequem com perfeição à realidade dinâmica do funcionamento e do mercado do transporte coletivo. Essa inadequação vem se refletindo nas constantes crises ocorridas na estabilização das tarifas do transporte, sobretudo por constantes fatores imprevisíveis ou de difícil previsão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e Permissão de Serviço Público**. Ed. Juruá, 1997.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Controle das Concessões de Serviço Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Atlas, 28ª. Edição, 2014.

IPEA. **Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudo de caso**.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, Saraiva, 9ª ed. 2015.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Atlas, 28ª. Edição, 2014., p. 406

MONTESCHIO, H.; COSTA, P. H. V. da. *A crise do equilíbrio tarifários nas concessões do serviço de transporte coletivo terrestre de passageiros. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET.* Curitiba PR - Brasil. Ano IX, n°. 16, jan/jun 2017. ISSN 2175-7119.

WALINE, Marcel. **Droit Administratif.** 7. Ed. Paris: Sirey, 1957. p. 618.